

南シナ海問題をめぐる国際関係の構図 (2009～2012年)

—— 東アジア地域主義の変容¹⁾ ——

藤 木 剛 康

【1】課題と視角

本稿の課題は、2009年から2012年、すなわち第1期オバマ政権期における南シナ海問題をめぐる国際関係を分析することである。1970年代以来、南シナ海では沿岸国である中国やベトナム、フィリピン、マレーシア、ブルネイ、インドネシア、台湾の間で石油や天然ガス、漁場などの海洋資源をめぐり、領有権争いが断続的に続けられてきた。そして、近年では東アジア国際政治の焦点の一つになった。

第一に、南シナ海問題をめぐって東アジア地域主義が変容した²⁾。1997年のアジア通貨危機以降、東アジアではASEAN+3や東アジア首脳会議（East Asia Summit: EAS）など、アメリカの参加しない多国間会議が設立され、東アジア地域主義の台頭として議論されるようになった。これらの議論によれば、東アジア地域主義の特徴は、①安全保障問題と経済問題を切り離し、経済問題を中心に地域協力を進めること、②地域協力におけるASEANの中心性と一体性を尊重すること、③アメリカの不参加、であった³⁾。しかし、2009年以降、アメリカがEASへの参加を表明し、2010年半ば以降は南シナ海問題という安全保障問題が争点化し、この問題をめぐってASEANが分裂した。東アジアにおける国際関係の構図が、「経済問題を中心とした日中の競合」から「安全保障問題を中心とした米中の競合⁴⁾」へと変化したのである。そこで、本稿ではまず、この時期における南シナ海問題の展開を詳細に分析し、東アジア地域主義が変容していくプロセスを明らかにしたい。

第二に、南シナ海問題の主要アクターである米オバマ政権の東アジア政策の展開を分析する。オバマ政権は発足当初から「アジアへの回帰」を掲げ、東アジア地域主義への積極的な

1) 本稿執筆に先立ち、以下の方々に対してヒアリングを実施し、貴重なご意見を伺うことができた。記して謝意を表する。Mr. Ronald O'Rourke (Congressional Research Service), Ms. Bonnie Glaser (Center for Strategic and International Studies), Dr. Robert Sutter (George Washington University)。また、本稿は2012年度に財団法人和歌山大学経済学部後援会より受けた海外研修助成による研究成果の一部である。関係各位に記して謝意を表する。

2) 白石隆「中国の外交攻勢と東アジア国際関係の変容」nippon.com <<http://www.nippon.com/ja/editor/f00011/>>

3) 藤木剛康、河崎信樹「東アジア共同体構想と小泉外交——東アジアにおける米中グレートゲームの狭間で」和歌山大学経済学会『研究年報』10, 2006年

4) Leszek Buszynski, "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry", *The Washington Quarterly*, 35:2, 2012

関与を進めてきた。そして、2010年6月以降は「航海の自由」を掲げて南シナ海問題への関与を強化し⁵⁾、2011年11月にはアフガニスタンやイランから撤退し、アジアに資源を集中させるアジア基軸戦略を発表した⁶⁾。以上のように、オバマ政権がアジア基軸戦略への政策転換を図る原動力の一つとなったのが南シナ海問題だった。しかし、アジア基軸戦略は単純な対中軍事戦略ではない。実はこの点にこそ、アジア基軸戦略ひいてはアメリカの東アジア政策に固有の論理とその限界——アメリカにとっての南シナ海問題の難しさが存在する⁷⁾。そこで、本稿では南シナ海問題に焦点を当てつつ、オバマ政権の東アジア政策の展開をも分析していく。

第三に、南シナ海問題は、もう一方の主要アクターである中国の外交・安全保障政策にとっても焦点の一つとなっている。中国は、1980年代後半以降、東シナ海や南シナ海などの周辺海域における支配を追求してきた。この動きが周辺のASEAN諸国の中国脅威論を高めてしまったので、1990年代後半以降はASEAN諸国に対する経済協調外交を進めた。しかし、2007年から2009年にかけて、中国外交は再度「強硬化⁸⁾」したと見られるようになった。2010年には訪中したアメリカ政府の高官に対し、南シナ海は中国の中核的利益⁹⁾だと発言したという報道があり、注目を集めた。

中国外交の「強硬化」と南シナ海問題をめぐる論点については、さしあたり以下のように整理しておく。第一に、本当に中国外交は強硬化したのかどうか、という問題である。この点については、公式の文書や声明と、非公式の文書や声明とを区別する必要があるという指摘がある。それらの指摘によれば、政治的指導者たちの発言は平和協調路線の継続を訴えており、南シナ海における緊張の主因はフィリピンやベトナムなどの問題行為であり、中国はそれらに受動的に対応しているにすぎないということになる¹⁰⁾。

5) 新田紀子「オバマ政権の東アジア政策と航行の自由」久保文明、高畑昭男、東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編『アジア回帰するアメリカ——外交安全保障政策の検証』NTT出版、2013年

6) オバマ政権のアジア基軸戦略についてはさしあたり、久保文明他編前掲書所収の各論文および森聡「オバマ政権のアジア太平洋シフト」日本国際問題研究所編『米国内政と外交における新展開』2013年を参照されたい。

7) 以上の点については、拙稿「オバマ政権のアジア基軸戦略——その背景と展望」『立教アメリカン・スタディーズ』35、2013年。

8) 一般に、英語文献では assertive と表記される。

9) 中核的利益とは、中国政府が武力を使ってでも守るべき利益だとされ、これまでは台湾やチベット、ウイグルの問題に関連して言及されてきた。中核的利益をめぐる議論については、Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior Part One: On Core Interests”, *China Leadership Monitor*, 34, Hoover Institution, 2011 および、前田宏子「中国における国益論争と核心的利益」『PHP Policy Review』6:48, 2012年。

10) Michael D. Swaine, “Perceptions of an Assertive China”, *China Leadership Monitor*, 32, Hoover Institution, 2010; Michael D. Swaine and M. Taylor Fravel, “China’s Assertive Behavior Part Two: The Maritime Periphery”, *China Leadership Monitor*, 35, Hoover Institution, 2011; Lyle Goldstein, “Chinese Naval Strategy in the South China Sea: An Abundance of Noise and Smoke, but Little Fire”, *Contemporary Southeast Asia* 33:3, 2011

第二に、強硬化したのはなぜか、という問題である。これについては、2009年7月の在外使節会議において、胡錦濤（Hu Jintao）国家主席がそれまでの「韜光養晦」という穏健な外交方針を修正し、より積極的な行動方針を提起したことがきっかけだとする指摘がある¹¹⁾。他方、党指導部のトップダウンではなく、人民解放軍や各種の利益集団の台頭、ナショナリズムの高揚といった国内要因、世界金融危機とその後の経済停滞による米国との相対的な力関係の変化といった国際的要因を指摘する議論もある¹²⁾。

第三に、強硬化の含意についてである。これまで中国は、経済発展を優先するために周辺国との経済協調外交を進めてきた。そして、今日においても中国の政治指導者たちは外交政策の目標として、安定した国際環境の維持を繰り返し強調している。ではなぜ、周辺国との関係を悪化させるような政策が進められるようになったのであろうか。この点については、まず、外交政策決定プロセスの複雑化や多元化を指摘する議論がある。すなわち、各種利益集団の影響力が増大し、統一的な外交政策を進められなくなったというのである¹³⁾。これに関連して、人民解放軍に対するシビリアンコントロールの不備が問題視されることもある。他方、危機対応に際して党中央のトップダウンが強化されたという分析もある¹⁴⁾。また、党中央のトップダウンが確立しているとすれば、経済発展を優先する国際協調路線と、地域覇権をめざす強硬路線との関係をどのようにみるべきなのであろうか¹⁵⁾。中国の外交方針については、国際協調とナショナリズムとのバランスを取るための非対決的な強硬姿勢¹⁶⁾だとする分析や、紛争管理戦略としての意図的曖昧・遅延戦略¹⁷⁾であるとする分析がある。さらに、以上の議論においては一般に、経済的利益の追求とナショナリズムの追求とは対立すると考えられているが、南シナ海問題は経済的利権とナショナリズムが重なり合う問題でもある。そこで、本稿ではこれらの論点を念頭に置きつつ、中国のめざす地域秩序像の問題

11) 高原明生「中国の外交方針の変遷」アジア研究所、2011年7月

<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/pdf/1108_takahara.pdf>

12) エリザベス・エコノミー「ポスト鄧小平改革が促す中国の新対外戦略——中国は新たな国際ルールの確立を目指す」『フォーリン・アフェアーズ日本語版』2010年11月号。トーマス・クリステンセン「中国の対外強硬路線の国内的起源——高揚する自意識とナショナリズム」『フォーリン・アフェアーズ・リポート』2011年4月号。泉川泰博「パワースhiftの国内政治と変容する日中関係」久保他編前掲書。

13) リンダ・ヤコブソン、ディーン・ノックス（岡部達味監修、辻康吾訳）『中国の新しい対外政策——誰がどのように決定しているのか』岩波現代文庫、2011年。International Crisis Group, “Stirring up the South China Sea (I)”, Asia Report, 223, 2012. 青山瑠妙「海洋主権——多面体・中国が生み出す不協和音」毛里和子、園田茂人編『中国問題——キーワードで読み解く』東京大学出版会、2012年。

14) Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior Part Three: The Role of the Military in Foreign Policy”, *China Leadership Monitor*, 36, Hoover Institution, 2012; 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』2012年。

15) 飯田将史「日中関係と今後の中国外交——「韜光養晦」の終焉？」『国際問題』620, 2013年4月。

16) Li Mingjiang, “Non-Confrontational Assertiveness: China’s New Security Posture”, *RSIS Commentaries*, 80, 2011.

17) M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, 33:3, 2011

——とりわけ、オバマ政権の積極的な東アジアへの関与を前提に、どのような地域秩序像を描いているのかを検討してゆきたい。

以下、本稿では【2】において南シナ海問題の沿革をまとめ、【3】において、領有権紛争が国連海洋法条約（United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS）に基づく法律戦となって顕在化し、オバマ政権の東アジア外交が始動した2009年から2010年1月にかけての時期を分析する。次に【4】において、グローバル・コモンズ論に基づきアメリカが南シナ海問題で外交攻勢をかけ、その結果、中国とASEAN諸国が多国間外交を活発化させた2010年2月から2012年3月までの時期を検討する。【5】においては、中国の反転攻勢の結果、ASEANが分裂し、アメリカが外交の手詰まりに陥った2012年4月から12月までの時期を分析する。最後に【6】において、それまでの分析を踏まえ、①東アジア地域主義の変容、②オバマ政権の東アジア政策の限界、③中国の地域秩序像について考察したい。

【2】南シナ海問題の沿革

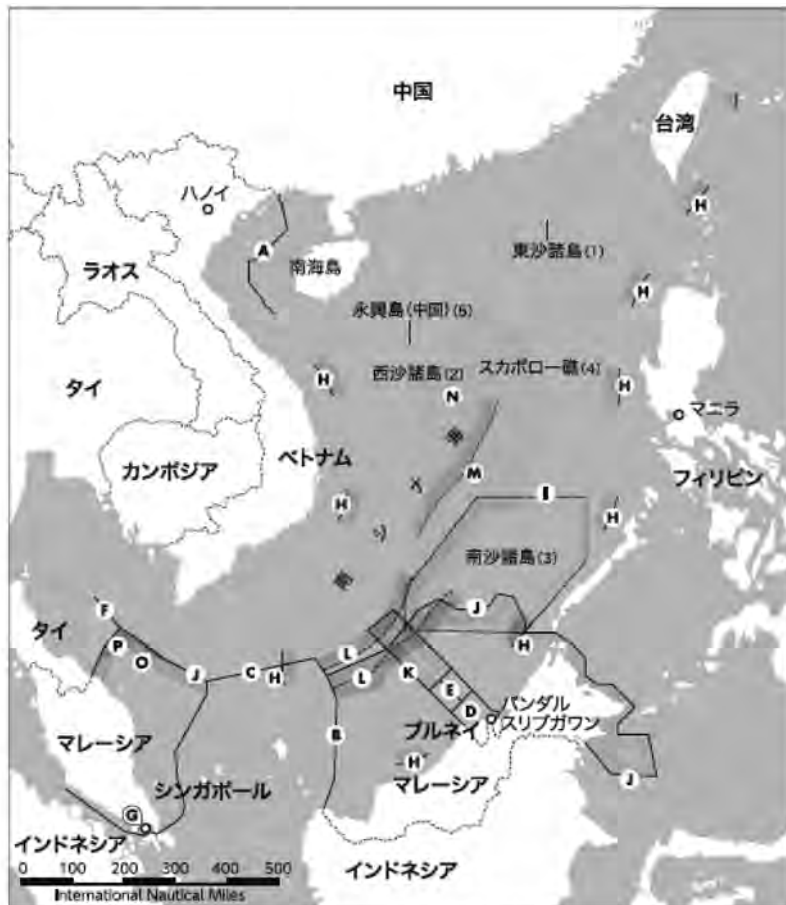
【2-1】南シナ海の地理的概要

南シナ海は、中国とASEAN諸国に取り囲まれた熱帯に位置する約360km²の海域であり、総トン数で世界の商業海運の半分以上が通過する海上交通の要所でもある¹⁸⁾。また、豊富な漁業資源があり、1970年代の地質調査の結果、石油や天然ガスなどの海底資源が存在する可能性も指摘された。そして、それ以降、沿岸国である中国やフィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイ、インドネシア、台湾の間では領土問題や海洋境界問題が断続的に発生してきた。

図-1は、南シナ海における関係各国の主権主張を示したものである。南シナ海には4つの島嶼群が存在している。これらのうち、(1)の東沙諸島（Pratas Islands）は中国が領有権を主張しているが、台湾が島1つと珊瑚礁2つを占拠している。(2)の西沙諸島（Paracel Islands）は中国とベトナムが全島に対する領有権を主張しているが、1974年に人民解放軍がベトナム軍との武力衝突の結果、全島を支配している。(3)の南沙諸島（Spratly Islands）は南シナ海最大の群島であり、400の島、小島、珊瑚礁、岩からなる。中国、台湾、ベトナムが全島に対する主権を主張しており、中国、台湾、ベトナム、フィリピン、マレーシアが一部の島を占拠している。(4)のスカボロー礁（Scarborough Reef。中国名は黄岩島）は、マックスフィールド岩礁群（Macclesfield Bank。中国名は中沙群島）の一部であり、フィリピン海軍が揚陸艦を座礁させて占拠した。マックスフィールド岩礁群は、スカボロー礁を除いて全てが暗礁である¹⁹⁾。

18) David Rosenberg, "Governing the South China Sea: From Freedom of the Sea to Ocean Enclosure Movements", *Harvard Asia Quarterly*, 7:3&4, 2010

【図-1】南シナ海における沿岸各国の海洋境界の主張



南シナ海における沿岸各国の海洋境界の主張

（注：Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012, U.S. Department of Defense, May 2012, p.37 の地図より作製）

画定された海洋境界：A. 中国・ベトナムのトンキン湾境界（2000年）、B. インドネシア・マレーシア大陸棚境界（1969年）、C. インドネシア・ベトナム大陸棚境界（2003年）、D. ブルネイ・マレーシア海洋境界（1959年）、E. ブルネイに割譲されたマレーシアの石油開発鉱区（2010年）、F. タイ・ベトナム EEZ/大陸棚境界（1977年）、G. マレーシア・シンガポール領海境界（1995年）

関係各国が宣言した境界：H. 中国/台湾の大まかな境界主張（11段線/9段線）（1947年）、I. フィリピンのカラヤン諸島（南沙諸島）境界（1978年）、J. マレーシアの大陸棚境界（1979年）、K. ブルネイの大陸棚境界（1988年）、L. マレーシア・ベトナムの大陸棚外縁部延伸合同申請（2009年）、M. ベトナムの北部大陸棚外縁部延伸申請（2009年）

境界海域：N. （南シナ海の島嶼を無視して）各国が沿岸基点から200カイリ EEZを主張した場合に生じるいずれの国の EEZにも含まれない海域、O. マレーシア・ベトナム大陸棚境界固定海域（1992年）、P. マレーシア・タイ合同開発海域（1979年）

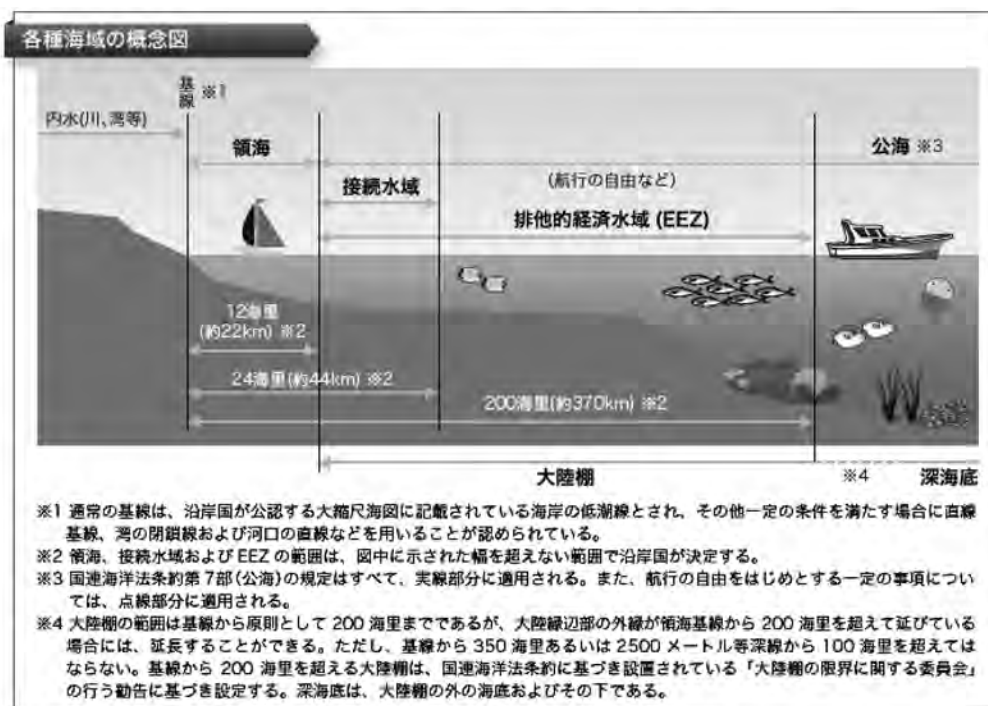
島 嶼：(1) 東沙諸島：台湾実効支配、(2) 西沙諸島：中国占拠、ベトナム領有権主張、(3) 南沙諸島：中国、台湾およびベトナムが全域の領有権主張、ブルネイ、マレーシアおよびフィリピンが一部について領有権主張、(4) スカボロー礁：フィリピン、中国および台湾が領有権主張、(5) 三沙市役所所在

（出所）海洋政策研究財団編『中国の海洋進出——混迷の東アジア海洋圏と各国対応』成山堂書店、2013年。
 原出所は U.S. Department of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011, p.37

【2-2】国連海洋法条約と南シナ海問題

ここでは UNCLOS の概要を、排他的経済水域（exclusive economic zone: EEZ）をめぐる問題と、同条約第 8 部第 121 条の「島の制度」を中心に述べる。長年にわたる条約交渉に際して、米ソなどの先進国は「海洋自由の原則」のために「狭い領海」を主張し、多くの途上国は海洋資源に対する国家主権を主張するために「広い領海」を主張して対立した。そして、これら 2 つの主張の妥協として、図-2 に示すように、全ての海域を 12 海里の領海、12 海里から 200 海里までの EEZ、それ以遠の公海などに区分し、海洋における安定的な法秩序を確立しようとした。UNCLOS は 1982 年に国連で採択され、1994 年に発効した。その後、中国や日本をはじめアメリカを除く主要国は 1990 年代に批准をすませている。

【図-2】各種海域の概念図



(出所) 外務省「わかる！国際情勢 海の法秩序と国際海洋法裁判所」

< <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol61/index.html#mm05> >

EEZ とは、領海と公海との間の海域であり、沿岸国が資源開発や漁業等の経済的活動に対する主権的権利を付与される一方で、全ての国が航行・上空飛行の自由、海底電線およびパイプラインの敷設の自由を享有する。EEZ における軍事活動については、アメリカをはじ

✓ 19) Kerry Dumbaugh, David Ackerman, Richard Cronin, Shirley Kan and Larry Niksch, "China's Maritime Territorial Claims: Implications for U.S. Interests", CRS Report for Congress, RL31183, 2001

めとする多くの国々は軍事演習や偵察活動は認められるとの立場に立つが、中国やインド、マレーシア、ベトナム、フィリピンなどは沿岸国の同意が必要だという立場である。ただし、こうした「安全保障上の管轄権」を実際に行使している国はほとんどない²⁰⁾。

アメリカは、UNCLOS の交渉過程において大きな影響力をふるったが、主権の制限を嫌う国内の反対派のため、今日に至るまで批准していない。その結果、慣習国際法に従って領海以遠の水域を国際水域（international waters）と呼称し、国際水域での軍事活動の自由を主張して中国の主張と真っ向から対立している。中国近海での米軍の偵察活動は、これをやめさせようとする中国側の妨害行為の対象となり、何度かの国際事件を引き起こしてきた。例えば、2001 年 4 月には海南島（Hainan Island）付近の南シナ海上空で偵察活動中だったアメリカの偵察機 EP-3 に、中国の戦闘機が衝突した。そして、2009 年 3 月には、米海軍の海洋調査艦インベッカブルが海南島付近の南シナ海で調査をしていたところ、5 隻の中国船による危険な妨害行為を受けた²¹⁾。

最後に、UNCLOS 第 121 条の「島の制度」についてまとめておく。島の制度では、島と岩とを以下のように区別している。すなわち、島とは満潮時においても水面上にある陸地であり、領海と接続水域、EEZ や大陸棚を持つとされる。他方、人間の居住または経済的生活を維持することのできない陸地は「岩」であり、EEZ や大陸棚を持たないとされる。しかし、南シナ海に存在する多数の島嶼のうち、どれが島でどれが岩なのか、言い換えると、EEZ や大陸棚を有する島はどれであるのか、国際的な合意は存在しない²²⁾。このことも、南シナ海の海洋境界問題を複雑化させている。

【2-3】中国の海洋戦略と南シナ海問題

ここでは、中国の海洋戦略と南シナ海問題との関係についてまとめておく²³⁾。中国が本格的な海洋進出に取り組み始めたのは、当時の劉華清（Liu Huaqing）海軍司令が近海防衛戦略を提起した 1980 年代半ばにさかのぼる。劉華清は、図-3 にあるように、第一列島線内の黄海、東シナ海、南シナ海を中国海軍の主要な作戦水域と規定し、300 万 km² の海洋管轄区域を維持すべきだと主張した。中国はそれ以降、劉華清の提起を指針として、海軍の強

20) 林司宣「排他的経済水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」『国際安全保障』35:1, 2007. Stuart Kaye, "Freedom of Navigation in the Indo-Pacific", *Paper in Australian Maritime Affairs*, 22, 2008

21) ラウル・ベドロゾ（高山裕司、石井浩一訳）「至近距離での遭遇——インベッカブル事件」『海幹校戦略研究』1:1 増, 2011 年。季国興「『インベッカブル事件』の合法性」『海幹校戦略研究』1:1 増, 2011 年。

22) Robert Beckman, "China, UNCLOS and the South China Sea", *Asian Society of International Law Third Biennial Conference*, August 27-28, 2011

23) 平松茂雄『中国の戦略的海洋進出』勁草書房, 2002 年。山内敏秀「中国の海洋力と海軍の将来像」茅原郁生編『中国の軍事力——2020 年の将来予測』蒼蒼社, 2008 年。防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2011』2011 年。飯田将史『海洋へ膨張する中国——強硬化する共産党と人民解放軍』角川 SSC 新書, 2013 年。海洋政策研究財団編前掲書。

化や法制度の整備を進めてきた。近海防衛戦略と、自国 EEZ における他国の軍事活動を禁止する「安全保障上の管轄権」という主張とあわせると、中国は大陸周辺の海域を「中国の海」とみなす伝統的な中華世界の復活をめざしているという指摘もある²⁴⁾。

【図-3】第一列島線と第二列島線



（出所）海洋政策研究財団編前掲書。

中国の海洋戦略の法的枠組みは、1992年に制定された「中華人民共和国領海および接続水域法」に基づく。同法は、中国の陸地領土に台湾および尖閣諸島、澎湖列島、東沙諸島、西沙諸島、中沙諸島、南沙諸島を含め、中国の領海がそれら陸地領土に隣接する海域であることを規定している。そして、1996年にUNCLOSを批准し、その際、1992年の領海法に列挙した陸地領土に対する主権を再確認した²⁵⁾。

24) Statement of Mr. Peter A. Dutton, Associate Professor, China Maritime Studies Institute, Naval War College, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, "China's Views of Sovereignty and Methods of Access Control", February 27, 2008

25) 海洋政策研究財団「中国の海洋政策と法制に関する研究」2006年。

南シナ海における中国の戦略目標は、第一に、天然ガスや石油、漁場などの海洋権益の確保があげられる。中国はASEAN諸国との紛争において、主権は中国にあるとの前提で「主権棚上げ、共同開発」を主張している。第二に、海上交通路の安全の確保である。第三に、対米軍事戦略として、南シナ海の海南（Hainan）島の海軍基地において、アメリカ本土を攻撃可能な核ミサイル原子力潜水艦の運用をめざしている。このため人民解放軍は、周辺でのアメリカの偵察活動を警戒しているとされる²⁶⁾。

中国がこれらの戦略目標を追求する手段は、主に以下の3つである。第一に、軍事的手段である。これには近海防衛戦略による海軍の強化や、中国周辺部での米軍の活動を妨害するための接近阻止・領域拒否（Anti-Access/Area-Denial: A2/AD）能力の拡充が含まれる²⁷⁾。第二に、非軍事的手段としては、相手国の心理や国内外の世論、国際法や国内法の活用がある。中国は、これらを「三戦（心理戦、メディア戦、法律戦）」と呼んでいる²⁸⁾。第三に、法執行機関（海上保安機関）の活用である。中国では、5つのもの法執行機関が分立し中小型艇を中心に数多くの公船を保有している。これらの法執行機関は「五龍」とも称され、近年では、係争海域でのパトロール活動を通じて中国の主権的権利や管轄権を強化するとともに、紛争のレベルを軍の出動に至らない範囲に抑える役割をも果たしているとされる²⁹⁾。

中国は、1995年にフィリピンが実効支配していたスプラトリー諸島のミスターフ礁を占拠し、翌96年のUNCLOS批准の際、南シナ海全域の島に対する主権を再確認したために、ASEAN諸国における中国脅威論を高めてしまった。これに危機感を持った中国は、その後、ASEANに対して対話や包括的な協調関係の構築を重視する新安全保障観³⁰⁾に基づく外交路線に切り替え、2002年11月に南シナ海問題の平和的解決をめざす「南シナ海における共同宣言（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: DOC）」に合意した³¹⁾。DOCについては、法的拘束力のない行動規範でしかないとの批判もあるが、ASEANと中国の間

26) 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2011』2012年、18～20ページ。

27) U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011*. A2/AD能力については以下の文献で詳細に検討されている。Roger Cliff, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton, Kevin L. Pollpeter, "Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States", RAND Cooperation, 2007

28) 西海重和「中国海洋政策における海上法執行機関の研究——その役割、特徴及び問題点」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』13、2012年。毛利亜樹「中国の法執行態勢」海洋政策研究財団『東アジア海域の海洋安全保障環境』2011年。毛利亜樹「法による権力政治——現代海洋法秩序の展開と中国」高木誠一郎編『中国外交の問題領域別研分析』日本国際問題研究所、2011年。

29) ①公安部公安边防海警総隊（海警）、②交通運輸部中国海事局（海巡）、③農業部漁業局（漁政）④海関総署密輸取締警察（海関）、⑤国土資源部国家海洋局中国海監総隊（海監）、の5機関。Lyle J. Goldstein, "Five Dragons Stirring Up the Sea: Challenge and Opportunity in China's Improving Maritime Enforcement Capabilities", *China Maritime Study*, 5, U.S. Naval War College, 2010. なお、2013年3月、これら5機関を統合して国家海警局とし、国家海洋局の下に置くという再編計画が発表された。

30) Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "China's Position Paper on the New Security Concept", July 31, 2002

では南シナ海問題に関する基本文書に位置づけられている。しかし、南シナ海問題の交渉方法については、多国間交渉と紛争解決、とりわけ攻撃的な行動を規制するための法的拘束力のある行動規範の実現を優先する ASEAN 諸国と、二国間交渉と信頼醸成や共同開発を優先する中国との間で大きな隔たりがあり、DOC 以上の具体化は遅々として進まなかった。

【3】2009 年～2010 年 1 月——大陸棚延伸申請問題とオバマ政権の東アジア政策

【3-1】大陸棚延伸申請問題と各国の領有権主張

2009 年、南シナ海周辺各国の大陸棚延伸申請によって領有権争いが顕在化した。大陸棚が 200 海里を超えて伸びている場合、沿岸国は 200 海里を超えて大陸棚を設定し、その天然資源を開発する主権的権利を行使できるが、そのためには 2009 年 5 月 12 日までに国連の大陸棚限界委員会（Commission on the Limits of the Continental Shelf: CLCS）に対して申請を提出し、CLCS の勧告に従う必要がある。このため、2009 年に入ると南シナ海沿岸国が次々と大陸棚延伸申請を提出し、領有権紛争が活発化した。

まず、5 月 6 日にマレーシアとベトナムが大陸棚の延伸を共同申請した（図-1 の L）³²⁾。マレーシアとベトナムの共同申請では、スプラトリー諸島全てを EEZ や大陸棚を主張できない「岩」とみなし、本土の沿岸からの大陸棚を設定していた³³⁾。

これに対し、5 月 7 日に中国が CLCS に反論を提出した³⁴⁾。それによれば、「中国は南シナ海の島々および隣接水域に対する議論の余地のない主権を有しており、関連水域および海底に対する主権的権利と管轄権を享受している」としたうえで、マレーシアとベトナムの共同申請は中国の主権や主権的権利、管轄権を侵害しており、CLOC に対し共同申請を検討しないよう求めた。さらに、この口上書には、公式文書としては初めて 9 段線（nine-dotted line）³⁵⁾ の描かれた地図が添付されていたが、その説明は一切書かれていなかった。

9 段線とは図-1 の H の破線で、もともとは 1947 年 12 月に中華民国が作成し公布した地図に描かれていたものである。このため、地図から消すには中国の全国人民代表大会、台湾の立法院の同意が必要とされている³⁶⁾。しかし、その緯度や経度、さらには線の意味すら

✓ 31) DOC 締結の経緯については、佐藤考一『「中国脅威論」と ASEAN 諸国——安全保障・経済をめぐる会議外交の展開』勁草書房、2012 年。

32) Joint Submission by Malaysia and the Socialist Republic of Viet Nam to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of UNCLOS, May 6, 2009. この時、ベトナムは別個に単独での申請も行っている（図-1 の M）。

33) Robert Beckman, "South China Sea: Worsening Dispute or Growing Clarity in Claims?", *RSIS Commentaries*, 90, 2010

34) People's Republic of China, Note Verbale to the Secretary General of the United Nations with regard to the joint submission made by Malaysia and Viet Nam to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, CML/17/2009, May 7, 2009

35) その形状から、「U 字線」「牛の舌」と呼ばれることもある。

曖昧で、UNCLOS 上の法的地位も不明確なままである。このため、諸外国の論者の間では、9 段線は何を意味するのか、すなわち、線内の島に対する主張なのか、水域に対する主張なのか、あるいは、中国は線の意味をあえて曖昧にしておくことで、主張の幅を最大化しようとしているのではないかといった議論が行われてきた。

これに対し、中国人専門家のあいだでは以下の 4 つの説が存在しているとされる³⁷⁾。第一に、9 段線を島嶼帰属の線だとみなす理解である。この説によれば、線内の全ての島嶼が中国領だということになる。しかし、UNCLOS では実効支配が領土主権の前提であり、線内水域の法的地位は線内の島嶼の法的地位によって決まる。既に述べたように、線内の島嶼は中国を含む周辺各国によって実効支配されている。また、南シナ海の多くの島嶼は EEZ を有しない「島」だとされている。第二に、9 段線を歴史的権利の範囲だとする理解である。この場合、9 段線の内側は中国の主権的領域とみなされ、全ての島嶼は中国領であり、全ての海域は中国の EEZ もしくは大陸棚となる。第三の理解は、9 段線を歴史的な水域線とみなすものである。歴史的な水域とは、長期にわたって主張され、他国からも認められている場合、沿岸国がその海域や島嶼に管轄権を及ぼすというもののだが、南シナ海の場合、そのような事実はない。第四に、伝統的疆界線、すなわち、中国の長期的な海洋安全保障上の利益を反映する線だとみなす理解である。しかし、国際法では領海外における沿岸国の安全保障上の利益は保証されていない。

中国の口上書は、線内の水域に対する主権は主張しておらず、したがって、全ての島嶼に対する主権と、それらのいくつかには EEZ や大陸棚を認めるという主張、すなわち第一の理解に基づく主張ではないかという見解がある³⁸⁾。他方、9 段線については何らの説明もないため、自国の主張の幅を最大化するための意図的な曖昧戦略であるとする評価もある³⁹⁾。

また、フィリピンもこの時期、UNCLOS に基づく海洋領有権の主張を行った。3 月 10 日にアロヨ（Gloria Macapagal-Arroyo）大統領が領海基線法に署名した。同法では、スカボロー礁とスプラトリー諸島を領海基線に含めず、「島の制度」として扱っている⁴⁰⁾。また、8 月にはフィリピンも、自国の主張水域とも重なっていることを理由にマレーシアとベトナムの申請に反対を表明した⁴¹⁾。

✓ 36) 佐藤考一「中国と『辺疆』：海洋国境——南シナ海の地図上の U 字線をめぐる問題」『境界研究』1, 2010 年。

37) ピーター・A・ダットン（吉川尚徳訳）「中国の視点から見た南シナ海の管轄権」『海幹校戦略研究』1:1 増, 2011 年。李国強「中国と周辺国家の海上国境問題」『境界研究』1, 2010 年。

38) Beckman, *op.cit.*

39) Robert Beckman, “China, UNCLOS and the South China Sea”, Asian Society of International Law Third Biennial Conference, August 27–28, 2011; International Crisis Group, “Stirring up the South China Sea (I)”; Ian Storey, “China’s Bilateral and Multilateral Diplomacy in the South China Sea”, Patrick M. Cronin ed., *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, Center for a New American Security, 2012

40) 『海洋安全保障情報月報』2009 年 3 月, 海洋政策研究財団。

このように、2009年5月の大陸棚延伸申請の提出期限を前に、南シナ海ではUNCLOSをベースにした国際的な法律戦が活発化し、中国の主張する9段線の曖昧さが改めてクローズアップされた。

【3-2】地域アーキテクチャ論と東アジアへのアメリカの復帰

第一期ブッシュ政権期のアメリカは対テロ戦争に傾斜して、アジア太平洋地域には体系的な政策を打ち出さなかった。しかし、二期目のブッシュ政権は、アジア太平洋自由貿易地域構想を提起するなど次第にアジア太平洋への関与を強化し、2008年5月のシャングリラ・ダイアログ⁴²⁾での演説で、ゲーツ（Robert Gates）国防長官が地域アーキテクチャ（regional architecture）論として地域政策を体系化した。ゲーツは、東アジアに存在する二国間・多国間の多様な地域枠組の総体を地域アーキテクチャと呼び、その発展を歓迎する一方で、それが排他的になることに反対し、空路や海路の開放性、貿易および思想の自由などを求めた⁴³⁾。地域アーキテクチャ論はオバマ政権にも引き継がれ、アジア太平洋政策の基本コンセプトとして活用されることになる。

当初、オバマ政権でアジア太平洋政策を取り仕切ったのは、スタインバーグ（James Steinberg）国務副長官とベイダー（Jeffrey A. Bader）国家安全保障会議アジア上級部長だった。彼らは前政権の政策を引き継いだうえで、①アジア太平洋地域により高い優先順位を与え、②中国の台頭が国際規範や法と合致し、アジア太平洋地域を安定化させるよう促し、③同盟国や新たなパートナー国との関係を強化し、④地域機関に参加することなどを政策の柱とした⁴⁴⁾。この方針に基づき、2009年2月16日から22日にかけてクリントン（Hillary Rodham Clinton）国務長官がアジア諸国を歴訪し、アジア多国間外交の強化を開始した⁴⁵⁾。クリントンは、インドネシアで東南アジア友好協力条約（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC）加盟に向けた準備作業の開始を発表した。TACは域内平和、内政不干渉などのASEANの理念を示した基本文書であり、また、EASへの参加要件でもある。このため、アメリカの加盟申請は、EASへの参加など東アジア多国間外交を強化するメッセージという意味を持った。

✓ 41) Communication dated August 4 from the Republic of the Philippines with regard to the Joint Submission of Malaysia and Viet Nam

42) シャングリラ・ダイアログ（アジア安全保障会議）とは、英国国際戦略研究所（The International Institute for Strategic Studies）が主催する会議で、年1回、シンガポールのシャングリラ・ホテルにアジア太平洋各国の国防大臣や有識者が一堂に会して、アジア太平洋地域の安全保障問題を議論してきた。

43) The Hon. Robert Gates, Secretary of Defense, US, “Challenges to Stability in the Asia-Pacific”, The Shangri-La Dialogue, May 31, 2008

44) Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Brookings Institution Press, 2012, pp. 6-8.

45) Remarks of Hillary Rodham Clinton, “U.S.-Asia Relations: Indispensable to Our Future”, February 13, 2009

7月15日、上院外交委員会では「東アジアにおける海洋問題と主権争い」をテーマとする公聴会が開催された⁴⁶⁾。この公聴会では、国務省のマーシェル（Scot Marciel）副次官補と国防省のR. シェア（Robert Scher）副次官補が、東アジアの海洋問題に対するアメリカの立場を説明した。彼らによれば、第一に、EEZでの調査活動に対する妨害と南シナ海の海洋領有権問題とは別々の問題であるため、EEZでの調査活動については中国との対話を進める一方、領有権問題については中立を保ち、DOCやUNCLOSに基づく平和的解決を促すとされた。第二に、米軍が東アジア最強の軍事力であることを明確に示し、航海の自由を主張するとされた。第三に、フィリピン、タイ、インドネシアに加え、ベトナムおよびマレーシアとのハイレベルの防衛対話を開始するなど、地域への関与を強化していくとされた。

そして、11月14日、アジア各国を歴訪中のオバマは、東京で東アジア政策に関する演説を行った⁴⁷⁾。この演説でオバマは、第一に、中国の台頭を歓迎し、第二に、東アジア地域への関与を強化しEASへの参加を表明した。また、ASEANとの首脳会談も開催し、地域アーキテクチャの構築で協力すると述べた⁴⁸⁾。第三に、環太平洋戦略的経済連携協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: TPP）への参加も表明し、政治と経済の両面で具体的な政策を進めていくことを明らかにした。

2010年1月、クリントン国務長官は東アジア地域アーキテクチャに関する演説を行い、アメリカのアジアへの復帰を宣言した⁴⁹⁾。クリントンはこの演説で第一に、日本や韓国などとの同盟関係と、中国やインドネシアなどの主要国とのパートナーシップを強化し、第二に、結果志向の多国間協力、具体的には核不拡散やテロ対策、TPPを通じた貿易自由化を進めていくと強調した。

以上のように、オバマ政権はアジア太平洋に対する地域政策として地域アーキテクチャ論を積極的に打ち出し、それまでの二国間の軍事同盟や対中関与政策などの二国間関係を中心にしたアジア太平洋政策を転換した。アメリカ抜きで形成されてきた東アジアの多国間枠組みへの関与を強め、それらの枠組みの中で、アメリカの重視する議題を前進させていこうとした。

【4】2010年2月～2012年3月——グローバル・コモンズ論とアメリカの攻勢

【4-1】グローバル・コモンズ論と南シナ海問題の争点化

2010年2月、米国防省が『2010年版4年ごとの国防見直し』を発表した⁵⁰⁾。2010QDRで

46) Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Committee on Foreign Relations, "Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia", July 15, 2009

47) Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, November 14, 2009; Bader, *op.cit.* pp.

48) Joint Statement of the 1st ASEAN-U.S. Leaders' Meeting, 15 November 2009

49) Hillary Rodham Clinton, "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities", January 12, 2010

は、国際的な安全保障環境の重要な変化の一つとして、世界経済の発展に不可欠な外洋、上空、宇宙、サイバー空間といったグローバル・コモنزの開放性が新興国やテロ組織の挑戦を受けているとの危機意識が表明されていた。そして、新興国の A2/AD 能力を問題視し、これに対抗するための統合エアシーバトル構想の実現を提起した。統合エアシーバトル構想とは空軍と海軍の戦力を統合運用し、A2/AD 能力を持つ敵対国を打破するための作戦構想である。さらに、2010QDR の提出に前後してグローバル・コモنزに関する多数の報告書や論文が発表された。それらの議論ではより具体的に、米軍の優位性や海外投射能力はグローバル・コモنزへの自由なアクセスに依拠しているが、中国が A2/AD 能力の強化や EEZ の独自の解釈を含む海洋戦略によって、南シナ海における航海の自由を脅かしつつあると指摘していた。そして、対抗手段として、統合エアシーバトル構想や中国を含む周辺各国との国家間協力および能力構築支援、米国の UNCLOS 批准を含む国際レジームの強化などの提起がなされた⁵¹⁾。こうして、この時期以降、中国の軍事力の強化や海洋戦略が、グローバル・コモنزの開放性を脅かす中心的な問題としてクローズアップされるようになった。

こうしたアメリカの懸念は、南シナ海問題に関する中国政府高官の発言によって強化された。3月上旬にスタインバーグとベイダーが訪中して戴秉国（Dai Bingguo）国務委員や楊潔篪（Yang Jiechi）外交部長⁵²⁾らと会見した際、中国側は、南シナ海における中国の権利は議論の余地がなく、国家安全保障上の優先目標だと主張した⁵³⁾。そして、この発言がニューヨークタイムズの記事で、「中国政府高官が南シナ海は中国の中核的利益だと述べた」と伝えられたことにより、南シナ海における中国外交の「強硬化」が国際的な注目を集めることになった⁵⁴⁾。こうした中国の攻撃的な姿勢に対し、アメリカは包括的な対中政策の見直しを開始した⁵⁵⁾。

✓ 50) Department of Defense, 2010 Quadrennial Defense Review, February 2010. 以下、2010QDR。

51) Barry R. Posen, "Command of Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony", *International Security*, 28:1, 2003; Michele Flournoy and Shawn Brimley, "The Contested Commons", *Proceedings Magazine*, Vol.135/7/1, 277, U.S. Naval Institute, July 2009; Shawn Brimley, "Promoting Security in Common Domains", *The Washington Quarterly*, 33:3, 2010; Abraham M. Denmark, "Managing the Global Commons", *The Washington Quarterly*, 33:3, 2010; Abraham M. Denmark and James Mulvenon eds., *Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World*, Center for a New American Security, 2010

52) 中国外交の意思決定プロセスは、ヤーコブソン、ノックス前掲書および、リチャード・C・ブッシュ（森山尚美、西恭之訳）『日中危機はなぜ起こるのか——アメリカが恐れるシナリオ』柏書房、2012年によれば、概略以下のようにまとめられる。中国の最終的な意思決定機関は9名（現在は7名）で構成される党中央政治局常務委員会である。そして、主要な外交政策は常務委員や主要な幹部を含む党外事指導小組で決定され、常務委員会はそれに正式な承認を与える。これに対し、中国政府の最高機関であり対外関係において中国を代表する國務院は、事実上、中央政治局の下位にあり、温家宝（Wen Jiabao）総理に率いられ、外交部などの部局から構成される。中国外交のトップは外交担当の国務委員である戴秉国であり、外交部を率いる楊潔篪はその下位にある。

53) Bader, *op.cit.*, pp.75-77

6月5日、ゲーツ国防長官はシャングリラ・ダイアログで演説し、アジア太平洋の政治的経済的発展はグローバル・コモンズへの開放的なアクセスによるものだと指摘し、南シナ海の現状に対する懸念を表明したうえで、DOCの具体化を希望すると述べた⁵⁶⁾。

また、ASEAN側ではベトナムが、アメリカの政策転換に積極的に呼応した。ベトナムは、2010年におけるASEAN議長国の立場を利用し、南シナ海問題の国際化を進めた。具体的にはASEANを中心とする一連の国際会議で、DOCを強化し法的拘束力を持たせた南シナ海行動規範（Code of Conduct in the South China Sea: COC）に向けた交渉を議題化しようとした⁵⁷⁾。ベトナムのイニシアティブもあり、7月19日と20日に開催された43回ASEAN外相会談の共同声明では、DOCが対中関係の基本文書だと再確認され、COCに向けた実務レベルの交渉を再活性化するとされた⁵⁸⁾。

7月23日のASEAN地域フォーラム（ASEAN Regional Forum: ARF）では、アメリカとベトナム主導の中国包囲網が形成された。会議の場で、クリントン国務長官が南シナ海問題を多国間で解決するよう求めると、参加27カ国中11カ国がアメリカに同調し、中国の楊外交部長が激しく反発した。楊は、米国やベトナムを非難し、反対国には経済的懲罰を加えるると演説した⁵⁹⁾。そして、ARFの議長声明では、南シナ海の平和と安定の重要性が強調され、DOCの完全な実行とCOCの締結を奨励するとされた⁶⁰⁾。さらに、会議後の記者会見で、クリントンは南シナ海の航海の自由はアメリカの国益だと明言した⁶¹⁾。後日、楊外交部長は、南シナ海問題は一部のASEAN諸国と中国との二国間の問題であり、ARFなどの多国間会議で取り上げるべきではなく、クリントンの発言は中国に対する攻撃であると反論した⁶²⁾。

しかし、ASEAN諸国は南シナ海問題の非当事国にも配慮して、中国批判を一定の範囲に抑制した⁶³⁾。9月24日、アメリカで米－ASEAN首脳会談が開催されたが、その共同声明

✓ 54) Edward Wong, “Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power”, *New York Times*, April 23, 2010. なお、Swaine, “China’s Assertive Behavior Part One: On Core Interests”によれば、2010年5月の米中戦略・経済対話（U.S.-China Strategic and Economic Dialogue: S&ED）において、戴秉国がクリントンに対し、南シナ海は中国の中核的利益であると述べ、クリントン自身がインタビューでそのことを認めている。

✓ 55) Bader, *op.cit.*, pp.104–105

56) Robert M. Gates, “Strengthening Security Partnerships in the Asia-Pacific”, *The Shangri-La Dialogue*, June 05, 2010

57) Carlyle A. Thayer, “The Tyranny of Geography: Vietnamese Strategies to Constrain China in the South China Sea”, Paper to International Studies Association 52nd Annual Convention, Montreal, Quebec, Canada, March 16/19, 2011

58) Joint Communiqué of the 43rd ASEAN Foreign Ministers Meeting: “Enhanced Efforts towards the ASEAN Community: from Vision to Action”, Ha Noi, 19–20 July 2010

59) Carlyle A. Thayer, “Recent Developments in the South China Sea: Grounds for Cautious Optimism?”, *RSIS Working Paper*, 220, 2010

60) Chairman’s Statement of the 17th ASEAN Regional Forum, July 23, 2010

61) Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability”, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010

62) “Foreign Minister Yang Jiechi Refutes Fallacies On the South China Sea Issue”, July 26, 2010

では航海の自由や紛争の平和的解決、UNCLOS その他の国際法の尊重などのごく一般的な表現で言及されるにとどまった⁶⁴⁾。また、10月12日には、ASEAN 各国に加えて米国、中国、日本、韓国、豪州、ニュージーランド、インド、ロシアをメンバーとする第1回拡大ASEAN 国防相会議（ASEAN Defense Minister's Meeting Plus: ADMM+）がハノイで開催された。ADMM+に参加したゲーツ国防長官は、南シナ海問題には多国間アプローチが必要であると指摘したが、中国の梁光烈（Liang Guanglie）国防部部长は多国間枠組みでは問題解決は難しいと反論した。また、日本や韓国、豪州、マレーシア、シンガポール、ベトナムは南シナ海問題に懸念を表明した。しかし、ASEAN 諸国の国防相はADMM+の開始前に、中国やASEAN 非当事国への配慮から、南シナ海を公式の議題にしないし共同宣言でも言及しないという合意を形成していた⁶⁵⁾。これに対し、議長国のベトナムは単独で議長声明を発表し、南シナ海における領土紛争に触れ、DOC や UNCLOS に基づく平和的解決に向けた努力が歓迎されたと述べた⁶⁶⁾。

その後、10月末に開催されたASEAN 中心の一連の多国間首脳会議では、中国の態度が軟化した。10月28日に発表されたASEAN 首脳会談の議長声明では、COCの実現に向けた協議を促進するとされていた⁶⁷⁾。そして、29日の中国－ASEAN 首脳会談の議長声明では、COC 実現に向けた作業へのコミットメントを確認するとされた⁶⁸⁾。

2010年2月以降、アメリカはグローバル・コモンズ論を活用して、南シナ海問題を巧みに争点化した。領土問題には中立の立場を保ちつつ、南シナ海における「航海の自由」という関係各国共通の利益を前面に押し出して南シナ海問題に関与し、ASEAN 諸国と連携して中国を「強硬なシーパワー」として包囲した⁶⁹⁾。これに対し、中国はアメリカの関与に強く反発しつつもASEAN 諸国との多国間協議を進める姿勢を示した。しかし、外交政策の基本路線としては、これまでの新安全保障観や平和的台頭論を再確認するだけだった⁷⁰⁾。例えば、6月のシャングリラ・ダイアログでは、馬曉天（Ma Xiaotian）副総参謀長が、包括的かつ平等、包含的な安全保障パートナーシップの重要性を強調した⁷¹⁾。また、12月に発表された戴秉国の論文では、中国外交の強硬化を懸念する声に対し、中国の主権や安全保障を擁護しつつ、覇権を追求せず、平和5原則と開放的なウィンウィン戦略、対話と交渉、相

✓ 63) 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2011』2011年、141～142ページ。

64) Joint Statement of the 2ND U.S.-ASEAN Leaders Meeting, September 24, 2010

65) Thayer, *op.cit.* 会議後に出された共同声明では、南シナ海問題に関する具体的な言及はない。Ha Noi Joint Declaration on the First ASEAN Defence Minister's Meeting-Plus, Ha Noi, 12 October 2010

66) Chairman's Statement of the First ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus: "ADMM-Plus: Strategic Cooperation for Peace, Stability, and Development in the Region", Ha Noi, 12 October 2010

67) Chairman's Statement of the 17th ASEAN Summit, "Towards the ASEAN Community: From Vision to Action", 28 October 2010

68) Chairman's Statement of the 13th ASEAN-China Summit, Ha Noi, 29 October 2010

69) 新田前掲論文。

違点の棚上げと共通利益の追求によって紛争を解決すると主張した⁷²⁾。

【4-2】外交プロセスの活発化とアメリカのアジア基軸戦略

2011年のASEAN議長国インドネシアは、自国の主張する領有権と中国の9段線が一部重なっている（図表-1のBおよびC）ことを懸念して⁷³⁾、中国を多国間交渉の場に引き入れ、解決に向けた動きを進めようとした⁷⁴⁾。インドネシアのイニシアティブにより、5月19日のASEAN国防相会談では初めて南シナ海問題が取り上げられ⁷⁵⁾、その共同声明ではDOCの完全な実行とCOCの実現に向けて協力することが再確認された⁷⁶⁾。

また、南シナ海問題の当事国であるフィリピンやベトナムの外交活動も活発化した⁷⁷⁾。

まず、フィリピンは、第一に、アメリカとの同盟強化と軍の近代化を進めた。これまでのフィリピン軍は国内の反政府ゲリラとの戦いを主な任務としてきたため、外敵に対応する能力を持たなかった。このため、アキノ（Benigno S. Aquino III）大統領はアメリカとの同盟を強化して、内乱鎮圧軍からの転換を図った⁷⁸⁾。6月23日の米比外相会談で、アメリカはフィリピンのレーダー基地建設を支援し、中古の巡視船をフィリピン海軍に売却することを発表した。また、フィリピンのデルロサリオ（Albert del Rosario）外相は、「我々は小国であるが、周辺地域でのいかなる攻撃的行為にも立ち向かう準備がある」と述べた⁷⁹⁾。そして、11月16日には米比相互防衛条約60周年の再保証を宣言した米比マニラ宣言に、クリントンとデルロサリオの両外相が署名した。ただし、同宣言では、南シナ海問題でアメリカに防衛義務

✓ 70) 新安全保障観とは、国家間紛争の解決に際して対話を優先する協調的安全保障と、テロや麻薬、疾病などの非伝統的安全保障や経済、エネルギー問題などの広範な問題も重視する総合的安全保障とからなる考え方である。新安全保障観については、Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "China's Position Paper on the New Security Concept", July 31, 2002, 高木誠一郎「中国の『新安全保障観』」『防衛研究所紀要』5:2, 2003年, 高原明生「中国の新安全保障観と地域政策——1990年代後半以降の新展開」五十嵐暁郎, 佐々木寛, 高原明生編『東アジア安全保障の新展開』明石書店, 2005年。

✓ 71) Speech of General Ma Xiaotian, Deputy Chief of General Staff, People's Liberation Army, China, The Shangri-La Dialogue, June 05, 2010

72) Dai Bingguo, "Stick to the Path of Peaceful Development", *China Daily*, December 13, 2010

73) Communication dated July 8, 2010 from the Republic of Indonesia

74) Evan A. Laksmana, "Jakarta Eyes South China Sea", *The Diplomat*, February 23, 2011.

75) Ian Storey, "Intra-ASEAN Dynamics and the South China Sea Dispute: Implications for the DoC/CoC Process and ZoPFFC Proposal", Paper presented at the Third International Workshop "The South China Sea: Cooperation for Regional Security and Development", Hanoi, 3-5, November 2011

76) Joint Declaration of the ASEAN Defence Ministers on Strengthening Defence Cooperation of ASEAN in the Global Community to Face New Challenges, May 19, 2011

77) 庄司智孝「南シナ海の領有権問題——中国の再進出とベトナムを中心とする東南アジアの対応」『防衛研究所紀要』14:1, 2011年。

78) Thomas Lum, "The Republic of the Philippines and U.S. Interests", *CRS Report for Congress*, RL33233, 2012

79) Remarks of Hillary Rodham Clinton with Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario After Their Meeting, June 23, 2011

が発生するのかどうか不明確であり、海洋問題については平和的かつ多国間の外交プロセスを通じた解決をめざすとされていた⁸⁰⁾。

第二に、中国との二国間協議も継続した。フィリピンは、2009年5月の中国の海洋領有権の主張に対する反論をCLCSに提出し、スプラトリー諸島およびその隣接水域に対するフィリピンの主権を主張し、中国の主張には国際法に基づく根拠がないと批判した⁸¹⁾。こうした応酬をしつつも、7月にはデルロサリオが訪中して中比外相会談を行い、「海洋紛争…が両国の広範な友好的かつ協調的な関係に影響すべきでないと合意」した⁸²⁾。さらに、8月30日から9月3日にかけてアキノ大統領が訪中し、中比首脳会談が開催された。首脳会談の共同声明でも、中比両国は、海洋紛争が両国の友情と協力というより広範な関係に影響を及ぼさないことで合意し、DOCの尊重と遵守を再確認した⁸³⁾。

第三に、ASEAN外交の強化である。フィリピンは、ASEANの多国間会議に「平和と自由、友情と協力の地帯（Zone of Peace, Freedom, Friendship and Cooperation: ZoPFF/C）」構想を提出した。ZoPFF/C構想とは、南シナ海における主権争いの棚上げと海洋資源の共同管理をめざした提案で、南シナ海の係争水域と非係争水域とを切り離し、非係争水域での資源の共同管理を提案しつつ、中国の曖昧な主張の明確化を狙ったものである⁸⁴⁾。

また、もう一方のASEAN当事国であるベトナムも活発な外交活動を進めた。第一に、ベトナムは、同じ共産党政権国として中国との間で緊密な協議メカニズムを持っており、党および国家間のハイレベル協議によって領土紛争を周辺化させつつ二国間協議にも応じた⁸⁵⁾。6月25日の戴秉国とベトナムのホー・スアン・ソン（Ho Xuan Son）外務次官との会談では、二国間関係を健全かつ安定的に発展させ、海洋紛争の解決に向けた基本原則に関する二国間合意の署名やDOCの実行を加速することで合意した⁸⁶⁾。そして、10月11日に中国との二国間合意を締結し、二国間の包括的戦略的パートナーシップを発展させ、UNCLOSやDOCに従って問題を解決するが、当面は暫定的な措置について議論していくとした⁸⁷⁾。

第二に、ベトナムはアメリカとの限定的な軍事協力を強化した。ベトナムの基本政策は「(外

80) Signing of the Manila Declaration On Board the USS Fitzgerald in Manila Bay, Manila, Philippines, November 16, 2011

81) Communication dated April 5, 2011 from Philippine. これに対し、中国は南沙諸島に対する主権、そのEEZや大陸棚に対する権利を持つと反論している。Communication dated April 14, 2011 from China

82) Joint Statement of the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, July 8, 2011

83) China-Philippines Joint Statement, September 1, 2011

84) Philippine Paper on ASEAN-China Zone of Peace, Freedom, Friendship and Cooperation (ZoPFF/C). ZoPFF/C構想は、係争水域におけるアメリカの関与を促すことが目的であるという指摘もある。防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2012』2012年、130ページ。

85) Carlyle A. Thayer, "The Tyranny of Geography: Vietnamese Strategies to Constrain China in the South China Sea", Paper to International Studies Association 52nd Annual Convention, Montreal, Quebec, Canada, March 16/19, 2011

86) "Vietnam-China Joint Press Release", June 26, 2011

国の軍事基地、同盟、特定国への傾斜に対する）3つのノー」であるが、アメリカとの関係強化に一步を踏み出した⁸⁸⁾。6月17日、次官級の米越政治・安全保障・防衛対話が開催され、両国の戦略的パートナーシップに向けた共通利益の議論が進められた。また、同対話では、中国を名指しすることはなかったものの、南シナ海における領土および海洋領有権の主張は、UNCLOSを含む国際法の原則に従って平和的に解決されるべきだとされた⁸⁹⁾。

アメリカやASEAN当事国の外交攻勢に対し、中国は、南シナ海の領土問題は二国間交渉で解決すべきだという原則では譲らなかったが、アメリカのグローバル・コモンズ論を受け入れ、多国間協議でも若干の譲歩を行った。

6月3日から5日にかけてのシャングリラ・ダイアログでは、ゲーツ国防長官が演説し、財政的困難にもかかわらず、アジア太平洋への関与の継続を強調した⁹⁰⁾。そのために、米軍のプレゼンスの見直しを進め、地理的に分散し、作戦面で柔軟で、政治的に持続可能な防衛体制を確立すると述べた。具体的には、展開兵力数だけでなく、艦隊訪問、海軍活動、多様な訓練の実施により、同盟国やパートナー国との関係を強化するだけでなく、相手国の能力強化を図っていくとした。アメリカは、中国の台頭と南シナ海問題に対応するため、米軍プレゼンスの重点を北東アジアから東南アジアへとシフトさせる一方で、現地のナショナリズムや中国を刺激しすぎないように、恒久的な基地を建設するのではなく、緩やかな安全保障協力の網の目を構築していく方針を打ち出したのである⁹¹⁾。これに対し、中国の梁光烈国防部長は、アジア太平洋地域における安全保障の諸原則として、①関係国の中核的利益の尊重、②相互理解と信頼、③包括的な安全保障協力、④反軍事同盟を列举した。そして、中国は南シナ海の平和と安定の維持にもコミットしており、ASEAN諸国との協議とDOCの実行を進めていくし、グローバル・コモンズの安全保障にも多大な注意を払っていると述べた⁹²⁾。

ASEAN諸国は7月19日にASEAN外相会談を開催し、その共同声明で南シナ海問題に「深刻な懸念」を表明し、DOCの実行とCOCの作成を進めると述べた。さらに、フィリピンが

✓ 87) VN-China basic principles on settlement of sea issues, October 11, 2011

88) International Crisis Group, "Stirring up the South China Sea (II) : Regional Responses", *Asia Report*, 229, 2012

89) U.S.-Vietnam Political, Security, and Defense Dialogue, June 17, 2011

90) Dr Robert M Gates, "Emerging Security Challenges in the Asia-Pacific", The 10th IISS Asia Security Summit, June 4, 2011

91) こうした緩やかな安全保障協力を「仮想同盟」と特徴づける分析がある。仮想同盟のポイントは、仮想敵国に脅威を与えないやり方で安全保障協力を進める点にあり、そのため、仮想敵国に対する軍事力の行使以外の協力、すなわち、構成国の防衛力強化や軍事インフラの整備が進められることが多いとされる。福田保「東南アジアにおける米国同盟——提携の多角化と仮想同盟の形成」久保文明編『アメリカにとって同盟とは何か』中央公論新社、2013年。

92) General Liang Guanglie, "A Better Future through Security Cooperation", The 10th IISS Asia Security Summit, June 5, 2011

提出した ZoPFF/C 構想の検討を進めるとした⁹³⁾。

そして、7月21日に開催された中国－ASEAN外相会談で、DOC 実行ガイドライン⁹⁴⁾が承認された。実行ガイドラインは、DOC が ASEAN 加盟各国と中国との間の記念碑的文書であることを再確認し、DOC の具体的な実行に向けた協力活動の一般的原则を規定していた。しかし、実際には中国の譲歩はわずかなものだった。そもそも中国がガイドラインの協議に応じたのは、ASEAN 側が ASEAN のみの事前協議規定を撤回したからであり、また、ガイドラインでも、DOC は ASEAN ではなく ASEAN 加盟各国との合意文書だとされていた⁹⁵⁾。このため、ガイドラインはおろか、DOC 自体が現状、すなわち中国による実効支配の既成事実化でしかないという厳しい評価がある⁹⁶⁾。他方、中国と ASEAN 双方に、緊張緩和に向けた合意が存在するという象徴的な重要性を指摘する評価もある⁹⁷⁾。ASEAN 関係国の間でもガイドラインの評価は割れており、フィリピンは実効性の欠如を批判し、ベトナムやインドネシアは中国を一定抑制する効果があると評価した⁹⁸⁾。

しかし、中国にとっては国際的な批判や米国の関与をかわすためにこそ、こうした象徴的な合意の意味があった。7月23日の第18回 ARF において、クリントン國務長官はガイドラインの合意を COC 実現に向けた第一歩だとして高く評価した⁹⁹⁾。これに対し、楊外交部長は紛争の平和的解決と「条件が満たされれば」COC 協議を開始する準備があり、領有権および海洋境界紛争と航海の自由とを区別し、後者には問題はなく、前者は関係国間の直接交渉で解決されるべきこと、9段線は長い歴史の中で確立し、中国政府が一貫して支持してきたと述べた¹⁰⁰⁾。そして、議長声明ではガイドラインの採択が歓迎され、COC 実現に向けた動きの重要性が承認された¹⁰¹⁾。

10月から11月にかけて、オバマをはじめとする政権スタッフたちが、一連の論文や演説によってアジア基軸戦略を打ち出した¹⁰²⁾。それらによれば、オバマ政権は10年以上にわたるアフガニスタンやイラク派兵から撤退し、今後はアジア太平洋への資源の集中をすすめ、

93) Joint Communiqué of the 44th ASEAN Foreign Ministers Meeting, “ASEAN Community in a Global Community of Nations”, July 19, 2011

94) Guidelines for the Implementation of the DOC, July 21, 2011

95) Carlyle A. Thayer, “Will the Guidelines to Implement the DOC Lessen Tensions in the South China Sea? An Assessment of Developments before and after their Adoption”, Paper to 3rd International Workshop on the South China Sea, Hanoi, Vietnam, 2011

96) 関山健「『南シナ海行動宣言』ガイドライン合意の評価と今後の展望」東京財団、2011年7月29日。

97) M. Taylor Fravel, “Maritime Security in the South China Sea and the Competition over Maritime Rights”, Patrick M. Cronin ed., *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, Center for a New American Security, 2012

98) 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観』2012年、137～139ページ。

99) Hillary Rodham Clinton, “Press Statement: The South China Sea”, July 22, 2011

100) Remarks by Foreign Minister Yang Jiechi at the ARF Foreign Ministers’ Meeting, July 24, 2011

101) Chair’s Statement 18th ASEAN Regional Forum, July 23, 2011

国際的な法や規範、商業と航海の自由が尊重される地域の構築を目指すとしていた。そのための政策の柱は、第一に、日本やオーストラリア、韓国などとの既存の二国間同盟の近代化と、中国やインド、インドネシアなどとのパートナーシップの強化である。第二に、地域主義的イニシアティブの強化である。外交・安全保障の領域では、ASEAN、ARF、APEC、EAS などへの関与を強化して、柔軟で効果的な地域枠組みの構築を進め、経済の領域では、米韓 FTA や TPP の推進により、開放性・自由・透明性・公正の 4 原則に基づくアジア太平洋市場を実現する。第三に、米軍のプレゼンスを、地理的により分散し、運用面で抗湛性が高く、政治的に持続可能な態勢に転換することである。東アジアの安全保障の焦点は、インド洋や南シナ海といった海上交通の要衝に移った。このため、オバマ政権はオーストラリアやシンガポールに新たな軍事拠点を確保し、これらの地域における米軍プレゼンスの強化を進めた。

11 月 19 日、オバマはアメリカの大統領としては初めて EAS に参加した。参加 18 カ国中、カンボジアとミャンマーを除く 16 カ国が海洋安全保障と南シナ海問題に言及し、COC の実現に向けて前進する必要性について述べた¹⁰³⁾。これらの議論に対し、温家宝総理は、① EAS は南シナ海問題を議論する正しい場所ではなく、② DOC に基づく友好的な交渉を通じた平和的解決が中国と ASEAN とのコンセンサスであり、③南シナ海における航海の自由と安全保障が紛争によって脅かされたことはない、と詳細に反論した¹⁰⁴⁾。しかし、議長であるインドネシアのユドヨノ（Susilo Bambang Yudhoyono）大統領は、海洋安全保障は EAS にふさわしい議題であると指摘した。

しかし、中国も新たな外交イニシアティブの準備を進めていた。2012 年 2 月、次の国家主席とされた習近平（Xi Jinping）国家副主席が訪米し、最大の途上国である中国と最大の先進国である米国とは、歴史的に前例のない協力的なパートナーシップを構築しなければならないと演説した¹⁰⁵⁾。習近平が言及した米中二大国の協調論は、これ以降、中国の対米外交のキーワードとして位置づけられていくことになる。また、2 月 29 日の定例記者会見において、洪磊（Hong Lei）報道官は、中国は南シナ海のほぼ全域に対する主権を主張しているとの指摘に対し、中国は南シナ海全体に対する主権を主張しておらず、問題の核心は南沙諸島と南シナ海の一部の境界画定であり、南シナ海の航海の自由と安全は問題となっていないと反論した¹⁰⁶⁾。

✓ 102) Hillary R. Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, October 11, 2011; Barack Obama, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament”, November 17, 2011; Tom Donilon, “America Is back in the Pacific and Will Uphold the Rules”, *Financial Times*, November 27, 2011

103) The White House, “Background Briefing on Obama Meetings at ASEAN, East Asia Summit”, November 19, 2011

104) Premier Wen Jiabao Elaborates China’s Position on South China Sea, November 20, 2011

105) Luncheon Remarks by Vice Presidents Biden, and Vice President Xi Jinping of the People’s Republic of China, February 14, 2012

【5】2012年4月～12月——中国の反転攻勢

【5-1】フィリピンおよびベトナムとの応酬——スカボロー礁事件と三沙市設置問題

本節では、2012年にフィリピンおよびベトナムと中国との間で発生したスカボロー礁事件と三沙市設置問題を取り上げる。これらの問題への中国の対応策が、その後のアメリカのアジア基軸政策の展開を困難にした一因だからである。

4月8日、フィリピン海軍は、8隻の中国漁船がスカボロー礁（図-1の（4））¹⁰⁷⁾内に停泊しているのを発見し、アメリカから購入した大型巡視船をフリゲート艦として再就役させたグレゴリオ・デル・ピラルを派遣した。同艦は中国漁船を臨検し、大量の不法な漁獲物を発見した。しかし、漁民を逮捕する前に、中国の海監の監視船2隻が漁船とグレゴリオ・デル・ピラルの間に入り、中国人漁民の逮捕を阻止した。

その後、中国とフィリピンの外交当局は、お互いに相手の主権侵害を非難しあった。フィリピンは12日にグレゴリオ・デル・ピラルを撤退させ、沿岸警備隊の小型巡視船を派遣した。その翌日、中国は監視船1隻を撤退させた。

16日にはアキノ大統領が中国の9段線はUNCLOS違反であり、これが問題の原因であると述べた。18日、デルロサリオ外相が、国際海洋法裁判所（International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS）への提訴を決定したと発表した。これに対し中国は、スカボロー礁は中国固有の領土であり、ITLOSで扱う問題でもないし、UNCLOSは領土主権に係わる条約でもないとし、フィリピン艦船の撤退を要求した¹⁰⁸⁾。

20日、中国は最新の大型巡視船である漁政310を現地に派遣した。デルロサリオはASEANに支援を求め、「中国が、根拠なき歴史的記録をもとにした9段線を根拠に、西フィリピン海¹⁰⁹⁾全域に全面的な主権を行使するためにスカボロー礁でどのような行動をしているか、考えるべきである」と述べた。これに対し中国は、南シナ海の航海の自由については何の問題もなく、逆にフィリピンが軍艦を派遣し緊張を高めていると反論した¹¹⁰⁾。

中比双方がスカボロー礁での対峙を続ける中、30日にはデルロサリオ外相とヴォルテル・ガズミン（Voltaire Gazmin）国防省が訪米し、初の米比外務・防衛閣僚協議が開催された。協議後に発表された共同声明では、海洋紛争は国際法に基づき平和的に解決すべきこと、アメリカはフィリピンの海洋安全保障のための能力構築に協力し、そのために大型巡視船を供

106) Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei's Regular Press Conference on February 29, 2012

107) スカボロー礁事件の経緯については、Carlyle A. Thayer, "Is the Philippines an Orphan?", *The Diplomat*, May 2, 2012 および「特集：スカボロー礁を巡るフィリピンと中国の対峙」『海洋安全保障月報』海洋政策研究財団、2012年4月。

108) Foreign Ministry Spokesperson Liu Weimin's Regular Press Conference on April 18, 2012

109) フィリピン政府は2011年から南シナ海を「西フィリピン海」と呼称している。

110) Foreign Ministry Spokesperson Liu Weimin's Regular Press Conference on April 24, 2012

与することなどが挙げられていた。ただし、米比相互防衛条約の適用範囲については明言されなかった¹¹¹⁾。

中国は、フィリピンに対し経済的圧力も加えた。まず、例年5～8月に一方的に実行してきた南シナ海の禁漁措置をスカボロー礁周辺にまで拡大した。また、税関ではフィリピン産バナナの通関を拒否し、パイナップル、ココナツ、パパイヤなどフィリピンからの熱帯産果物の輸入も遅らせた。さらに、中国人観光客のフィリピン旅行を停止させた¹¹²⁾。

6月初め、中比双方はスカボロー礁から艦船を撤退させる合意を口頭で行った。しかし、中国は艦船を撤退させず、その後もフィリピン船が周辺に進入できないよう、定期的なパトロールを継続した¹¹³⁾。

スカボロー礁事件における中国の対応をまとめておこう。第一に、法執行機関の活用である。元は巡視船であるとはいえ、最初に軍艦を出動させたフィリピンに対して中国は法執行機関の公船を派遣し、緊張を高めているのはフィリピンであると非難した。中国は、紛争のエスカレートやアメリカの介入を回避しつつ、圧力をかけて相手国の政治的意志を長期的に消耗させる手段として、法執行機関を活用したのである¹¹⁴⁾。第二に、経済的梃子の活用である。この事件にとどまらず、中国が周辺国、とりわけ自国との経済関係の深い国と紛争が生じた場合、貿易規制などの経済的圧力をかけてくることが改めて示された¹¹⁵⁾。第三に、中国の対応が体系的だったことである。中国は最初から軍ではなく法執行機関を活用し、これに併せて経済的影響力まで行使した。つまり、中国の高圧的な対応は、人民解放軍を含む関係部局全体に対するトップダウンの意思決定があったことを示している¹¹⁶⁾。

次に、三沙市設置問題を検討する。6月21日、ベトナムはベトナム海洋法を採択し、パラセルおよびスプラトリー諸島に対する主権と管轄権を規定した。これに対し、中国はその数時間後に南沙、西沙、中沙諸島にまたがる三沙市の設立を発表した。そして、7月には三沙市守備隊の設置を決定した¹¹⁷⁾。

南シナ海での緊張の高まりに対し、米商務省は8月に異例の声明を発表した。声明では、アメリカは領土問題では中立の立場だが、協調的かつ平和的解決を望むとし、最近の南シナ

111) Joint Statement of the United States-Philippines Ministerial Dialogue, April 30, 2012

112) Carlyle A. Thayer, "A New Wave of Chinese Assertiveness: Roping off Scarborough Shoal, Oil Leases in Vietnam's EEZ, Military Garrison on Land and Fishing Armada at Sea", Paper presented to the 2nd MIMA South China Sea Conference, Malaysian Institute of Maritime Studies, 2012

113) Bonnie Glaser, "Trouble in the South China Sea", *Foreign Policy*, September 17, 2012

114) Toshi Yoshihara, "War By Other Means: China's Political Uses of Seapower", *The Diplomat*, September 26, 2012

115) Bonnie S. Glaser, "China's Coercive Economic Diplomacy", *The Diplomat*, July 25, 2012

116) Glaser, "Trouble in the South China Sea"; 防衛省防衛研究所『中国安全保障レポート2012』

117) Thayer, *op.cit.* 三沙市守備隊は都市における徴兵や動員を支持し、国境守備隊を指揮する行政司令部にすぎないため、守備隊の設置は軍事的プレゼンスの強化ではないという指摘がある。Dennis J. Blasko and M. Taylor Fravel, "Much Ado About The Sansha Garrison", *The Diplomat*, August 23, 2012

海での緊張の高まりを問題視した。そして、三沙市を設置し守備隊を置いたとして、中国のみを名指しで批判した¹¹⁸⁾。この声明に対して中国は即座に反論し、問題なのはDOCを尊重せず、その結果、COC実現に向けた議論を困難にしてきた国々であるとした。そして、なぜアメリカは、これらの国々の問題行為を無視し、中国のみを告発するのかと問いかけたうえで、アメリカの「中立的な立場」は疑わしいと批判した¹¹⁹⁾。

国務省の声明に対しては、アメリカ国内からも批判する声があがった。議会の一部には、これまでの優柔不断な態度を改め同盟国の立場に立つべきだという強硬論¹²⁰⁾もあったが、多くの論者は中国のみを名指しして、アメリカの中立的な立場を傷つけたと批判した¹²¹⁾。

【5-2】中国のアジア太平洋政策——「新しい大国間関係」

さらに、中国は新たな対米・対アジア太平洋政策を打ち出した。5月のS&EDの際の演説で、胡錦濤が「新しい大国間関係 (a New-Type Relationship between Major Countries)」に言及し、米中双方は経済グローバル化の時代における大国間における協調関係の構築という新たな挑戦に取り組むべきだと強調した¹²²⁾。

さらに、7月、中国は一連の記者会見と論文によって、「新しい大国間関係」論や対米、アジア太平洋政策を具体化した¹²³⁾。まず、新しい大国間関係については、これまでの歴史上、新興大国の台頭は先行大国との戦争を引き起こしてきたが、中国は平和的台頭とアメリカとのウィンウィンの関係を望んでいる。したがって、米中は相互尊重と相互利益に基づき、二国間、アジア太平洋、グローバルなレベルで対話と協調を強化すべだとした。そして、米中間の5つの課題として、第一に、戦略的な相互信頼の欠如を挙げた。この点について、中国は覇権を目指さず外交政策も防衛的だが、大国間の覇権争いというレンズで中国を見るアメリカを批判し、ミサイル防衛やエアシーバトル、南シナ海への介入などの問題を列挙した。第二に、相互の中核的利益を尊重すべきだとし、台湾やチベット、民主主義と人権などでのアメリカの内政干渉を批判した。第三に、双方の平等性を確保すべきだとし、国連憲章など

118) Patrick Ventrell, "Press Statement on the South China Sea", Department of State, August 3, 2012

119) Statement by Spokesperson Qin Gang of the Ministry of Foreign Affairs of China on the US State Department Issuing a So-called Press Statement On the South China Sea, August 4, 2012

120) James Webb, "The South China Sea's Gathering Storm", *The Wall Street Journal*, August 20, 2012

121) Douglas H. Paal, "Why the South China Sea is not a 'Sudetenland Moment'", *The Diplomat*, August 18, 2012; Bonnie Glaser, "Trouble in the South China Sea", *Foreign Policy*, September 17, 2012

122) Address by Hu Jintao, At the Opening Session of the Fourth Round of The China-US Strategic and Economic Dialogues, 3 May 2012

123) Zhang Jianmin, Spokesman of the Chinese Delegation to ASEAN Foreign Ministers' Meetings Talks about China's Asia-Pacific Policy, July 11, 2012; Cui Tiankai and Pang Hanzhao, "China-US Relations in China's Overall Diplomacy in the New Era: On China and US Working Together to Build a New-Type Relationship Between Major Countries", *China International Strategy Review*, 2012, July 20, 2012

の規範に従って米中関係を処理し、ウィンウィン関係を構築すべきだとした。第四に、貿易問題の重要性を挙げ、中国の巨大な国内市場は米国と世界に大きな機会を提供していると強調した。第五に、周辺国との関係については、中国は加害者ではなく被害者であるとした。そして、中国は経済発展を通じてアジア太平洋に繁栄をもたらし、また、開放的な地域戦略により、ASEANの主導性とEASへのアメリカの参加を歓迎し、地域紛争の棚上げと共同開発を進めてきたし、冷戦思考やイデオロギー的偏見を捨て、相互利益に基づく協力を進め、新安全保障観を実行してきたと述べた。さらに、米国は軍事同盟に見られるような冷戦思考をやめ、アジア太平洋地域における健全な両国関係のあり方を見つけるべきだと主張した。

7月12日のARFで、クリントン国務長官は、アメリカは領土問題には中立の立場だが、航海の自由や平和と安定の維持、国際法の尊重といった原則を確認するし、経済的威圧や軍艦・政府公船の問題行動、スカボロー礁での敵対的行動などを懸念すると述べ、中国を牽制した。そして、COCの作成と領土問題の棚上げ、共同開発を提起した¹²⁴⁾。これに対し、楊外交部長は、南沙諸島およびその周辺海域に対する中国の主権は歴史的にも法的にも豊富な証拠によって支持されているが、問題の複雑さに鑑み、主権問題の棚上げと共同開発を進めるのが中国の立場だと述べた。そして、まずは南沙諸島の領有権問題を解決し、それを基礎としてUNCLOSに基づき海洋境界を画定すべきだと提起した¹²⁵⁾。また、クリントンと楊は二者会談を行い、米中二国間の新しい関係の探求で合意した¹²⁶⁾。クリントンは9月にも楊と会談し、その際も、「大国間の協調関係の構築」という議論を歓迎した¹²⁷⁾。

以上のように、中国は5月から7月にかけて、新たな対米・対アジア太平洋政策を打ち出した。その特徴は、第一に、アメリカや周辺国との経済的相互依存関係を梃子に、アメリカや周辺国との協調関係の構築を目指すことである。とりわけ、アメリカとの協調関係を「新しい大国間関係」として強調した。第二に、これまで中国は、アメリカを排除した「東アジア」という地域概念を重視してきたが、それに代わって開放的な「アジア太平洋」地域概念を受容した。そして、領土問題については紛争の棚上げと共同開発の促進を訴えた。第三に、中国はアメリカと覇権争いをしないし、地域覇権を目指すつもりもなく、中核的利益や内政不干渉原則の尊重、相互信頼と相互利益、平等と協力といったこれまでの中国外交の理念を繰り返した。

「新しい大国間関係」論については、アメリカの期待する大国としての責任を果たす気は一切ないが、中国の重視する中核的利益では全く譲歩しないという立場だとする分析がある¹²⁸⁾。しかし、アメリカは中国の提起した「大国間の協調関係」という議論を好意的に受

124) Remarks by Hillary Rodham Clinton, Secretary of State to the ASEAN Regional Forum, July 12, 2012

125) Foreign Minister Yang Jiechi on the South China Sea Issue, July 12, 2012

126) Chinese Foreign Minister Yang Jiechi Meets with US Secretary of State Hillary Clinton, July 12, 2012

127) Remarks of Hillary Rodham Clinton with Chinese Foreign Minister Yang Jiechi, Beijing, September 5, 2012

け止め¹²⁹⁾、スカボロー礁事件にも介入しなかった。逆に、軍艦を出動させたフィリピンの方が「紛争の平和的解決」というアメリカの方針に反し、「紛争棚上げと共同開発」を提起する中国の方がアメリカの主張に合致している。中国は、経済的相互依存を梃子にした「新しい大国間関係」論によって対米協調を演出しつつ、グローバル・コモンズ論を換骨奪胎して受け入れ、アメリカとASEANとの分断策として巧みに活用したといえよう。

【5-3】ASEANの分裂

中国の反転攻勢は、対ASEAN外交においても進められた。2012年のASEAN議長国のカンボジアは、南シナ海問題に直接の利害関係がなく、さらに、中国から巨額の援助と政治的働きかけを継続的に受けてきたこともあり、南シナ海問題を議題とすることに消極的だった。

また、ASEANは2011年11月にCOCを具体化するための作業部会を組織し、準備作業を進めてきた。しかし、COCの内容についても内部対立が顕在化した。フィリピンやベトナムといった当事国は、UNCLOSに基づく紛争解決のルール化を求めたのに対し、カンボジアやタイは、共同開発や軍事交流などを通じた信頼醸成、すなわち中国に近い立場を取った¹³⁰⁾。こうした内部対立をはらみながら、ASEANは5月にフィリピンの提示した草案をもとにCOC原案を作成した¹³¹⁾。フィリピンは、合意の形成を優先するために、ZOPFF/Cの共同開発水域設定などの提案を撤回した¹³²⁾。

しかし、7月のASEAN外相会議において、南シナ海問題でのASEANの内部対立は決定的なものとなった。共同声明の作成の際、フィリピンやベトナムが南シナ海問題についてEEZの尊重を求めるなどの踏み込んだ表現を求めたことにカンボジアが反対し、ASEAN史上初めて声明をまとめられないという事態にいたった¹³³⁾。他方、COC原案については、その主要部分が満場一致で承認された。原案は「紛争の包括的かつ永続的な解決」を要求しており、UNCLOSやTAC、DOCなどの尊重と遵守、実行監視機構や紛争解決機構に関する規定が設けられていた¹³⁴⁾。しかし、7月8日の事務レベル会合において、中国は態度を急変させ、COC草案の交渉を拒否した。中国の報道官は、「COCは条件が整ったときに議論を開始すること、紛争の解決をめざすものではないこと、信頼と協力の強化をめざすものだというの

128) 春原剛『米中百年戦争——新・冷戦構造と日本の命運』新潮社、2012年。

129) David M. Lampton, "A New Type of Major-Power Relationship: Seeking a Durable Foundation for U.S.-China Ties", *Asia Policy*, 16, 2013

130) 鈴木早苗「南シナ海問題をめぐるASEAN諸国の対立」アジア経済研究所、2012年7月。

131) 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2013』2013年、217ページ。

132) Carlyle A. Thayer, "ASEAN's Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building?", *The Asia-Pacific Journal*, 10:34, 2012

133) 小谷哲男「ASEANを分断した中国 南シナ海をめぐる外交戦争」WEDGE Infinity, 2012年7月25日。

134) Thayer, "A New Wave of Chinese Assertiveness".

が中国の立場¹³⁵⁾」だと述べた。

ASEAN の分裂を修復するため、インドネシアのナタレガワ（Marty Natalegawa）外相は7月18日から19日にかけて、マニラ、ハノイ、バンコク、プノンペン、シンガポールを歴訪した¹³⁶⁾。ナタレガワのシャトル外交の結果、ASEAN 諸国は DOC の完全な実行、COC の早期実現、UNCLOS など国際法の尊重、武力の不行使と平和的解決などの6点原則で合意した¹³⁷⁾。

しかし、11月のASEAN首脳会談でも、ASEANは南シナ海問題に関する多国間交渉を進められなかった。会議では、議長国のカンボジアが「今後、南シナ海問題を国際化しない」という趣旨の文言を議長声明に入れようとしたという指摘¹³⁸⁾もあり、18日に発表された議長声明では、南シナ海問題におけるDOCや6点原則、UNCLOSなどの重要性が述べられているだけで、COCについては触れられていなかった¹³⁹⁾。さらに、20日のEASにおいて、温家宝は南シナ海問題について、そもそもEASで取り上げるべきではなく、DOCが全面的に実行され、COCへの議論を開始する条件が生み出されることを希望すると述べた¹⁴⁰⁾。

【6】結論——東アジア地域主義の変容

本稿ではここまで、2009年から2012年にかけての南シナ海問題をめぐる国際関係を分析してきた。最後に、これまでの分析を踏まえて、①東アジア地域主義に対する南シナ海問題の意義、②南シナ海問題によって示されたアメリカの東アジア政策の論理とその限界、③南シナ海問題によって示された中国の地域秩序像、の3点についてまとめておこう。

第一に、南シナ海問題によって、経済問題を中心とした日中の競合、ASEANの中心性、アメリカの不参加という東アジア地域主義の基本構造が大きく変容した。領土紛争という安全保障問題が争点化し、ASEANは分裂させられ、アメリカが積極的に介入するようになった。南シナ海問題に対するASEAN諸国の立場はバラバラで、ベトナムやマレーシア、フィリピン、インドネシア、シンガポールといった国々は強い関心を持つが、全体としては結束力が弱く、ASEANは安全保障問題への対応力不足を露呈することになった¹⁴¹⁾。

第二に、オバマ政権の東アジア政策は単純な対中軍事戦略ではなく、国際的な法と規範に

135) Foreign Ministry Spokesperson Liu Weimin's Regular Press Conference on July 9, 2012

136) Thayer, "A New Wave of Chinese Assertiveness".

137) ASEAN's Six-Point Principles on the South China Sea, July 20, 2012

138) Prashanth Parameswaran, "ASEAN at a Crossroads", *The Diplomat*, November 27, 2012

139) Chairman's Statement of the 21st ASEAN Summit, Phnom Penh, 18 November 2012

140) Premier Wen Jiabao Expounds China's Position on the Regional Situation and the South China Sea Issue, November 21, 2012

141) Statement of Mr. Bronson Percival, Senior Advisor with the Center for Strategic Studies, CNA, Alexandria, Virginia, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, "China's Activities in Southeast Asia and the Implications for U.S. Interests", February 4, 2010

基づく開放的な地域秩序を形成するとともに、東アジアにおけるアメリカの覇権の回復をめざしている。そのために、オバマ政権はグローバル・コモンズ論を提起し、領土問題では中立の立場を守りつつ「航海の自由」という理念を掲げ、いったんは中国を「強硬なシーパワー」として孤立させた。しかし、中国はその後、「航海の自由」やグローバル・コモンズは尊重すると明言しつつ、フィリピンやベトナムとの紛争に際しては法執行機関や経済制裁を活用し、米軍が介入できないレベルに緊張関係を抑え込んだ。アメリカは、フィリピンやベトナムを露骨に支持した場合、これらの国々が中国に対しより挑戦的な行動に出て地域の緊張を高め、さらに、対中関係が決定的に悪化する可能性を恐れており、中国の巻き返しに対し有効な手を打てずにいる。

オバマ政権への提言としては、第一に、南シナ海における海軍プレゼンスと同盟関係を強化し、強い立場から対中協調関係や多国間枠組みの構築を進めるべきだとする協調的優位 (cooperative primacy) 戦略が代表的なものであろう¹⁴²⁾。しかし、中国が対米協調を優先しつつ、COCなどの多国間交渉については、交渉それ自体をASEANとの条件闘争に活用している現状では決め手に欠けるものとなっている。第二に、UNCLOSの批准である。UNCLOSは南シナ海問題においても重要な一致点として尊重されており、アメリカが加盟すればその発言により一層の重みを加えることができるだろう。しかし、2012年の5月から6月にかけて、3回もの公聴会が上院外交委員会で開催されたが、主権の制限を忌避する反対派を説得できなかった¹⁴³⁾。第三に、EEZにおける軍事活動の問題については、現行の軍事海洋協議協定 (Military Maritime Consultative Agreement: MMCA) を海上事故防止 (Incidents at Sea: INCSEA) 協定に強化すべきだという提案がある¹⁴⁴⁾。INCSEA交渉については、これまでの議論は平行線をたどっているが、米中間で何らかの暫定的な理解が存在するのではないかと、という指摘もある¹⁴⁵⁾。結局、どの提言も決め手に欠けるものとなっており、アメリカは政策的な手詰まりに陥っているものと思われる¹⁴⁶⁾。

第三に、中国はアメリカやASEAN諸国の外交攻勢に対し、アメリカおよびASEAN諸国との経済的相互依存関係の重要性を強調しつつ、南シナ海の領土問題ではASEANの一体性もアメリカの介入も認めない立場を貫いた。こうした経済協調路線と南シナ海問題での強硬

142) Patrick M. Cronin and Robert D. Kaplan, "Cooperation from Strength: U.S. Strategy and the South China Sea", Patrick M. Cronin ed., *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, Center for a New American Security, 2012

143) 都留康子「アメリカと国連海洋法条約——“神話”は乗り越えられるのか」『国際問題』617, 2012年, 池島大策「国連海洋法条約への参加をめぐる米国の対応——米国単独行動主義の光と影」日本国際問題研究所編『米国内政と外交における新展開』2013年。

144) MMCAは両国間の意思疎通を促進して信頼醸成を進めるため、1998年に締結された。INCSEA協定は、領海外の海上および上空での危険な活動を規制し、事故を防止するための協定。Bonnie S. Glaser, "Armed Clash in the South China Sea", *Contingency Planning Memorandum* 14, Council on Foreign Relations, 2012

路線との関係について、そもそも中国の経済協調外交は東南アジアを自己の勢力圏にするための手段にすぎず、安全保障上重要でない問題では柔軟に対応するが、逆に優先的な問題では断固たる態度に出るという指摘がある¹⁴⁷⁾。どちらの路線を優先するにせよ、中国は、経済面ではASEANの中心性を尊重しつつアジア太平洋レベルでの相互依存を促進するが、安全保障面ではアメリカとASEAN、およびASEAN内部の分断によってフィリピンやベトナムを孤立させ、自国にとって都合のよい二国間関係の束としての秩序形成を図っていると言える。

しかし、短期的には目をみはる成功を収めたものの、中国の側も手詰まりに陥っていることは否めない。そもそも中国は、1980年代後半、あるいは1992年領海法の一方的な制定以来、原則的には南シナ海全域の支配を目指す強硬な立場を取ってきた。しかし、アメリカも周辺諸国も中国中心の地域秩序を認めるつもりはなく、中国の影響力が拡大すれば、その分、ASEAN諸国は中国に対する団結を固め、アメリカの介入の強化を求めることになる¹⁴⁸⁾。したがって、現状は、これら3者による均衡が成立しているとも評価できる¹⁴⁹⁾。このような国際環境において、中国が実際に追求している地域秩序には多様な可能性がありうる¹⁵⁰⁾し、あるいは、単に時間稼ぎを図っているだけなのか、評価は難しい。本稿の分析では、アメリカとの一定の協調関係を構築しつつ、フィリピンやベトナムとの緊張状態を米軍が介入しないレベルに抑え込み、南シナ海での優位を追求していることを明らかにした。しかし、この巧みなアプローチを使っても、南シナ海の領土問題を解決する展望は開けないだろう。当面

✓ 145) Mark Valencia, "Intelligence Gathering, the South China Sea, and the Law of the Sea", *Policy Forum* 11-28, 2011, Nautilus Institute for Security and Sustainability. また、日本の海洋政策研究財団は、EEZにおける「過剰な」軍事活動を規制すべきだという提案を発表している。EEZグループ21「排他的経済水域における航行および上空飛行に係わる指針」海洋政策研究財団、2005年。他方、米中間では信頼醸成措置自体に対する考え方が全く異なるという指摘もある。米国が、相手国との信頼関係のない環境において、誤解や不信を減らすために必要な措置だと考えるのに対し、中国は、それらの措置の前に、信頼関係の構築を進めるべきだと考えているとされる。Rory Medcalf & Raoul Heinrichs, "Asia's Maritime Confidence Crisis", *The Diplomat*, June 27, 2011

✓ 146) Bonnie Glaser へのヒアリング、2012年9月11日。

147) Testimony of Mr. Ernest Bower, Senior Advisor & Director, Southeast Asia Program, Center for Strategic & International Studies, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, "China's Activities in Southeast Asia and the Implications for U.S. Interests", February 4, 2010

148) "Statement of Mr. Robert Scher, Deputy Assistant Secretary of Defense for South and Southeast Asia, Department of Defense, Washington, D.C.", Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, "China's Activities in Southeast Asia and the Implications for U.S. Interests", February 4, 2010

149) Bonnie S. Glaser, "Understanding Recent Developments in US-China-ASEAN Relations: A US Perspective", 4th International Workshop on South China Sea, Ho Chi Minh, Vietnam, 2012

150) Toshi Yoshihara and James R. Holmes, "Can China Defend a 'Core Interest' in the South China Sea?", *The Washington Quarterly*, 34:2, 2011 では、米軍の介入を阻止しうるレベルまでに海軍を強化して南シナ海の完全な支配をめざすケースと、域外国に反対されない限定的な優位を追求するケースがあると指摘している。

は、アメリカと中国、ASEAN の間で、平和でもなければ戦時でもない、その間のグレーゾーンでの微妙な均衡が継続していくのであろう¹⁵¹⁾。

[2013 年 5 月 31 日脱稿]

International Relations in the South China Sea 2009-12: The Transfiguration of East Asian Regionalism

Takeyasu FUJIKI

Abstract

This paper analyzes international relations in the South China Sea among the United States, China and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), dividing them into three periods. First, from January 2009 to January 2010, ASEAN and China began legal disputes under the United Nations Convention on the Law of the Sea, and the United States returned its attention to Asia under the Obama administration. Second, from February 2010 to March 2012, the United States interfered in the South China Sea disputes under the pretext of defending the Global Commons. The United States and ASEAN stood together and isolated China as an assertive sea power. Third, from April 2012 to December 2012, China struck back. China partly accepted the US proposal of Global Commons and emphasized the economic interdependence between the United States and China as a “New-Type Relationship between Major Countries.” China divided ASEAN and restrained the escalation of its conflict with the Philippines so as to prevent US intervention. The territorial disputes in the South China Sea have become a focal point of East Asian international relations and have transformed East Asian regionalism.

151) Glaser, “Armed Clash in the South China Sea”では、紛争予防や緊張緩和のための多様な政策手段が検討されている。しかし、中国は、COC に対する消極的な立場に見られるように、自国の海軍や法執行機関の艦船の自由な行動を規制するような取極には極力反対するのではないか。むしろ、自国の法執行機関の優位を活用するため、こうした混乱した環境の維持を臨んでいるものと思われる。Trefor Moss, “The Neverending Story: Drama in the South China Sea”, *The Diplomat*, September 7, 2012